



CADE Mide

PILAR DESARROLLO INSTITUCIONAL

CONVERSATORIO sobre REFORMA POLÍTICA Y
ELECTORAL



Perspectivas sobre la reforma política y electoral en CADE Mide

Documento elaborado por el Centro de Desarrollo Nacional de IPAE con la revisión de la Asociación Civil Transparencia.



En el marco de la primera actualización del Monitor de Indicadores de Desarrollo CADE Mide, se realizó una reunión el 27 de septiembre de 2017 entre especialistas de la sociedad civil, líderes empresariales y representantes del Estado e instituciones vinculadas al funcionamiento del sistema político en el Perú, para conversar sobre los avances de la reforma política y electoral del país, como parte del fortalecimiento democrático que propone el Pilar de Desarrollo Institucional de CADE Mide.

Participaron en la mesa central, la Congresista Úrsula Letona, presidente de la Comisión de Constitución del Congreso de la República, el secretario general de la Asociación Civil Transparencia, Gerardo Távora, y el coordinador del Pilar Institucional de CADE Mide, Alfredo Torres, Presidente de IPSOS Perú.

El presente documento apunta a sistematizar los aportes y propuestas presentadas, así como también señala los puntos de consenso y aspectos que merecen mayor discusión y debate.

1. Principales rutas de acción y estrategias identificadas para lograr la meta al 2021:

En líneas generales, el conversatorio hizo énfasis en el consenso que existe dentro de la ciudadanía y de los distintos sectores políticos sobre la necesidad de una reforma electoral¹, mientras que son pocos los que están satisfechos con la legislación actual sobre el tema. El objetivo de la reforma, en esa línea, debería apuntar a fortalecer a los partidos políticos, no para preservar el estatus quo dentro de los mismos, sino para recuperar la confianza ciudadana.

En cuanto a los prospectos realistas de abordar una reforma, también existió acuerdo entre los participantes del diálogo. La congresista Úrsula Letona sostiene que promover una reforma política y electoral integral en un corto plazo, resultaría insuficiente para el objetivo que se persigue con la misma. Ante ello, propone, luego de distinguir lo urgente, lo necesario, lo importante y lo óptimo, para centrarnos en lo urgente ante la proximidad del proceso electoral de 2018 (Ver cuadro 1).

El secretario general de la Asociación Civil Transparencia, Gerardo Távora, remarcó además que en seis meses no se podrá tener el Código Electoral integral que esperaríamos, ya que el proceso de elecciones de 2018 abarca mayor complejidad que las elecciones presidenciales (cerca de 105 mil candidatos, para 12 mil puestos en disputa, entre regidurías y gobernadores regionales). Considera que una reforma que atienda temas prioritarios es correcta, pero que no deberíamos perder de vista todo el panorama. Las reformas constitucionales, de mayor complejidad y que requerirían mayor debate dentro y fuera del Parlamento, se postergan para periodos legislativos posteriores.

¹ Se citaron sondeos de opinión que indican que más del 50% del país está de acuerdo con una reforma electoral.



De otro lado, consideró como un desafío importante de la reforma política combatir la sensación de impunidad presente en la ciudadanía frente a la corrupción, plantea un abordaje dentro de una lógica inmediata y realista, ya que desterrar la corrupción del todo sería óptimo, pero no posible. Ante los últimos escándalos de corrupción, cuya existencia no es nueva pero su escala de carácter continental sí lo es, considera necesario que el Poder Judicial dé muestras concretas de que es posible sancionar hechos graves de corrupción en todos los niveles, tanto a ex presidentes de la República como a gobernadores y ex gobernadores.

Cuadro 1

<i>Tipo de reformas</i>	<i>Detalles</i>	<i>Plazos de trabajo</i>
<i>Urgentes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento de organizaciones políticas. • Impedimentos para ser candidatos a cargos públicos representativos. • Fortalecimiento de organizaciones políticas. • Requisitos de candidatos. • Democracia interna. • Propaganda electoral. • Requisitos de listas – cuotas electorales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo legislativo 2017-2018 (hasta el 24 de octubre de 2017).
<i>Necesarias</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas constitucionales necesarias con miras a las elecciones generales 2021 	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo legislativo 2017-2018 (periodo marzo – junio 2018, primera votación). • Periodo legislativo 2018-2019 (periodo setiembre – diciembre 2018, segunda votación).

Otros temas que ameritan una reforma constitucional

- Bicameralidad.
- Renuncia al cargo de congresista.
- Reelección de alcaldes.
- Prohibición de la reelección indefinida de los congresistas.
- Renovación por mitades del Congreso.
- Elegibilidad por voto popular del Defensor del Pueblo.
- Eliminación del secreto bancario y reserva tributaria para las autoridades democráticamente elegidas.
- La designación por el Congreso de la República de los representantes ante el Parlamento Andino.
- El incremento del número de congresistas.
- No definido, hasta término de la legislatura 2016-2021.

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento. Elaboración propia.

Avances en la Comisión de Constitución y Reglamento

En ese sentido, la congresista Letona presentó algunos avances en su Comisión hasta la fecha, producto del consenso de sus integrantes. Entre las propuestas suscritas por la Comisión y aprobadas por el Pleno del Congreso, y que no obtuvieron mayores objeciones durante el conversatorio², se encuentran los siguientes:

- *Inmodificabilidad de las normas electorales:*

Con esta medida, solo se podrán modificar leyes electorales hasta 365 días antes del día de la elección que corresponda. No se podrá emitir normas reglamentarias en materia electoral desde la fecha de vencimiento del plazo para que se lleve a cabo la convocatoria al

² Existen otras propuestas aprobadas por la Comisión/el Pleno del Congreso, pero que generaron diferencia de opinión entre los asistentes. Ello se abordará en las siguientes secciones del presente documento.

proceso electoral, que, de promulgarse la Ley aprobada, que modifica el cronograma electoral, el plazo sería de 270 días calendario. En el caso de las *Elecciones Regionales y Municipales 2018*, no se podrán modificar leyes electorales desde la convocatoria al proceso electoral; así como las normas reglamentarias desde 30 días después de vencido el plazo para que se realice dicha convocatoria.

- *Cronograma electoral:*

Para la Comisión, el cronograma electoral era muy ajustado, limitando el tiempo de actuación de las autoridades electorales. Las principales modificaciones comprenden se muestran en la **Tabla 1** a continuación.

Tabla 1. El calendario electoral

Hecho	Día antes de la elección
<i>Cierre del padrón electoral</i>	365
<i>Convocatoria a los procesos electorales. Las organizaciones políticas deben estar inscritas en el Registro.</i>	270
<i>RENIEC remite al JNE el padrón electoral</i>	240
<i>JNE aprueba el padrón electoral</i>	210
<i>Se inscriben las alianzas electorales y organizaciones políticas</i>	210
<i>Límite para presentar fórmulas y listas</i>	110
<i>Sorteo de miembros de la mesa de sufragio</i>	70
<i>Publicación de las fórmulas y listas/retiro</i>	60
<i>Plazo máximo para excluir a un candidato</i>	30

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

- *Procedimiento de tachas e inclusión de ciudadanos en el padrón electoral*

Ante la controversia sobre las tachas interpuestas en la elección de 2016, la Comisión decidió abordar el tema en la propuesta que plantea llevar al Pleno. El plazo para resolver las tachas será de 3 días calendario, mientras que el plazo para resolver la apelación será de 24 horas. Las fórmulas se publicarán en la página web del JNE y en los paneles de los JEE. En el caso del padrón electoral, que por motivos administrativos excluía a quienes cumplían la mayoría de edad antes del cierre del mismo, comprenderá ahora a todos aquellos que cumplan 18 años hasta el día de la elección.

La congresista Letona presentó además las propuestas revisadas por la Comisión cuya discusión y aprobación por el Pleno se encontraba en espera:



- *Eliminación de las organizaciones políticas locales*

Se reconoce entre los participantes que existen problemas con las organizaciones políticas locales, quienes tienen por ley culminada su vigencia luego de concluido el proceso electoral, no se les exige mayores consideraciones sobre temas de democracia interna. Las sanciones electorales, de ser el caso, se imponían cuando las organizaciones políticas locales ya ni siquiera existirían. En consecuencia, la representatividad de las organizaciones políticas locales es cada vez menor, conforme se siguen llevando a cabo los procesos electorales.

La eliminación de las organizaciones políticas locales apunta a fortalecer a los partidos políticos de alcance nacional, obligándolos a retomar una representación efectiva de los distintos grupos presentes en la sociedad (organizaciones, gremios, etc.), para que, por ejemplo, los conflictos sociales no queden al margen de los procesos electorales. La medida impediría la fragmentación y atomización de la democracia representativa. Combatir la posibilidad de que las organizaciones políticas sean vistas única y exclusivamente como trampolines o plataformas para acceder a un cargo público.

En esa línea, la Comisión considera que eliminar las organizaciones políticas de alcance regional o departamental puede ser desproporcionado, por lo que mantiene su existencia y la regula en el dictamen sustitutorio aprobado del proyecto de ley 1329/2016-CR.

- *Bancarización de los aportes de campaña a partir de 1 UIT*

Existe acogida a la propuesta recientemente aprobada sobre la bancarización de los aportes o dádivas de campaña, sin embargo, se debe considerar la aplicabilidad real de la norma, evaluando la capacidad del Estado para supervisar su cumplimiento y el limitado alcance territorial del sistema financiero, sobre todo en el interior del país. La congresista Letona señaló que se habían realizado coordinaciones con el Banco de la Nación para facilitar la bancarización de aportes en el interior del país.

- *Limitación de aportantes*

(i) Prohibición de los aportes anónimos. Se propone la creación de comprobantes o recibos de aportación, para que todo aporte conste en dicho documento en el que se consigne la identidad del aportante, el monto y la fecha de la aportación. (ii) Se prohíben aportes de personas con sentencia consentida o ejecutoriada o con mandato de prisión preventiva vigente por la comisión de delitos graves como terrorismo o delitos contra la Administración Pública. (iii) Se eleva el tope de aportes que puede realizar una persona natural o jurídica sin fines de lucro a 120 UITs por año.

2. Áreas para profundizar consensos

En los siguientes elementos, se identificó la existencia de consensos cuyos detalles faltan afinar y trabajar, pero que abren la posibilidad de entendimientos adicionales:

- **Limitaciones para postular a cargo público:** Se plantearon interrogantes en torno a las prohibiciones para ser candidatos a las personas involucradas en delitos de especial gravedad como terrorismo, narcotráfico, corrupción o violación sexual. Hace falta regular impedimentos claros para postular; por ejemplo, los condenados por delitos dolosos están prohibidos de ingresar a la carrera judicial, o los maestros condenados por terrorismo están prohibidos de volver a las aulas. Úrsula Letona explicó que existen dos proyectos de ley en ese sentido (uno del congresista Luis Galarreta, que implica una reforma constitucional, y otro del congresista Héctor Becerril, sobre condenados y liberados por terrorismo). Manifestó que la Comisión tiene el compromiso de impedir que estas personas postulen a cargos de elección popular, y que esa intención está planteada en otras medidas de la legislación. El representante de Transparencia, Gerardo Távara, insistió en que este es un tema de especial prioridad.

- **Intervención dentro de los procesos internos de los partidos:** La propuesta para que la elección de candidatos a cargo popular se rija por normas de democracia interna con la intervención de la ONPE, JNE y RENIEC en dichos procesos, no ha sido abordada por la Comisión de Constitución ya que requeriría una reforma constitucional, pero se abordará más adelante. Al respecto, se recordó que en los últimos años los partidos tradicionales ante las crisis en sus respectivas dirigencias, han acudido a las autoridades electorales para dirimir sus diferencias internas. Ante ello, se insistió que la ONPE, el JNE y RENIEC tengan facultades de participar en los procesos de democracia interna garantizando la integridad de los padrones y fiscalizando los comités electorales al interior de los partidos.
Transparencia, en línea con esa propuesta, consultó si necesariamente la medida de intervención de los organismos en elecciones primarias tendría que ingresar como reforma constitucional para las elecciones primarias. Al respecto, Úrsula Letona comentó que el proyecto de Ley presentado por la congresista Marisol Espinoza en ese sentido contenía una propuesta de reforma constitucional, por eso se desestimó. Transparencia insiste en que el tema no requiere reforma constitucional sino únicamente reforma de la ley.
- **Paridad y alternancia de género:** Un punto de consenso entre los participantes fueron los temas de paridad y alternancia de género en las listas parlamentarias y en las de los consejos regionales y municipales. Se argumentó que tendría un efecto de justicia y de superación de brechas en el ejercicio del poder y un impacto inmediato positivo en la composición de los consejos municipales y regionales producto de los resultados de las elecciones de 2018. La congresista Letona replicó que este tema está en la agenda política dentro de los elementos urgentes de su propuesta, pero que, más allá de la legislación, es necesaria una política de Estado para promover la participación de la mujer (compatibilización de rol de madre y parlamentaria, por ejemplo).
- **Coherencia en las normas sobre representación política:** Milagros Campos, especialista en temas parlamentarios, planteó revisar situaciones en donde parece no existir coherencia en las normas. Mencionó que, con la legislación actual, es perfectamente posible que un grupo político obtenga representación en el Congreso (Ley Orgánica de Elecciones), pero al mismo tiempo que no pueda formar grupo parlamentario (Reglamento del Congreso) y, además, tras un año, pierda la inscripción (Ley de Organizaciones Políticas). Las normas legales no pueden generar estos desincentivos a los partidos. La congresista Letona suscribió la propuesta, citando el caso de Gregorio Santos y el MAS en Cajamarca en las últimas elecciones generales.
- **Responsabilidad por infracciones:** Se establece la figura de los responsables de campaña, para que no se imputen responsabilidad a las organizaciones políticas por actos que cometen los candidatos o por hechos respecto de los cuales tales

organizaciones políticas no tienen conocimiento. Se cuestiona en vista que los partidos son colectivos que apuntan a llegar al poder. Además, si se ponen responsables de campaña, habrá tantos candidatos como responsables, muchos más a nivel regional y local. Diana Chávez, especialista de Transparencia, sugirió que podría establecerse un mecanismo legal de “responsabilidad solidaria”. Ante la sugerencia, la congresista Letona propone llevarla a discusión en la Comisión.

- **Fragmentación política y representación:** Se reconoce la existencia de una fragmentación de circunscripciones políticas al crearse más y más distritos, tendencia política en los últimos años. De esta manera, se hace más difícil aspirar a una buena representación. En el presente año, hay elecciones locales en los nuevos distritos creados, por ejemplo, y el nivel de fragmentación crece. La congresista Letona manifestó que existe un acuerdo de Junta de Portavoces en no crear nuevos distritos porque no ayuda a un ordenamiento territorial serio, siendo esto último un asunto que no debe postergarse más. Añadió que un reto adicional en la representación es cómo los partidos políticos integran a las redes sociales y a las nuevas tecnologías en el proceso político.

3. Tópicos para discusión

En los siguientes puntos, en su mayoría vinculados al financiamiento de las campañas políticas, se presentaron discrepancias y puntos de vista encontrados entre los participantes:



a) Límite a actividades proselitistas para recaudar fondos:

La Comisión propone establecer un tope a lo que se puede recaudar en actividades proselitistas, fijándose este en 250 UIT por actividad. Al respecto, Transparencia considera que además se debe establecer un tope al número de estas actividades. Podría ser el 10% del total recaudado por una agrupación política, siguiendo la recomendación realizada por la Comisión de Integridad (de la que formó parte Transparencia), de lo contrario resultará difícil su fiscalización.

b) Prohibición de aportes de empresas privadas:

Respecto a la prohibición de que empresas privadas realicen aportes, algunas opiniones de los asistentes plantearon la interrogante de si esta prohibición es aplicable solo durante procesos electorales o en general, al financiamiento de partidos políticos, pidiendo se precise ello. Se considera que, si están plenamente identificadas las empresas privadas aportantes, se les debería permitir financiar a partidos políticos como una forma de ejercer ciudadanía.

c) Sanciones por entrega de dádivas:

La Comisión de Constitución establece un criterio de gradualidad en la imposición de sanciones por la entrega de dádivas en proceso electoral. En este caso, amonestación ante primera infracción, multa (30 UITs) ante la reincidencia, y exclusión ante la segunda reincidencia. Ya no se aplica la única sanción de exclusión actualmente prevista en la ley. El tope establecido fue fruto del consenso dentro de la Comisión y ya representa un avance el que haya alguno, dado que los partidos tienen reticencia a los topes.

Asimismo, se prohíbe expresamente la entrega de bienes de primera necesidad, como alimentos y medicinas, en campaña electoral, y se reduce de 0.5% a 0.2% de la UIT, como monto máximo permitido del valor de los bienes entregados en campaña electoral, que podrán ser propaganda o bienes de consumo directo en el marco de actividades proselitistas.

Transparencia considera que las sanciones son difíciles de aplicar ya que solo se aplica a los partidos que están en el Congreso de la República: las que no pasaron la valla pueden haber cometido infracciones, pero su sanción no es aplicable porque no lograron ingresar congresistas; y los movimientos regionales tampoco reciben financiamiento público directo por lo cual la sanción no sería efectiva para estos. Por lo tanto, no es posible sancionar a quienes no llegan a recibir dinero público. Asimismo, en la línea del moderador, se tiene que las multas o son insuficientes en el monto o no llegan a pagarse. Ante ello, tanto Transparencia, el JNE y la Comisión de Integridad plantean sanciones de carácter político. La gravedad amerita sanciones como la suspensión de la participación en el respectivo proceso electoral e incluso la eliminación en el Registro de Organizaciones Políticas en los casos más graves.

d) Reelección de alcaldes y gobernadores:

Mientras existen opiniones en el sentido que mantener la prohibición a la reelección de alcaldes y gobernadores truncaría los proyectos y la carrera de buenos políticos, pero sobretodo limitaría una visión de futuro para la región, la congresista Letona manifestó que no va a haber reelección de alcaldes y gobernadores en el 2018, pues hay un acuerdo de la bancada de Fuerza Popular en respetar esa norma considerando los casos mayoritarios de corrupción de autoridades regionales.

Las propuestas más complejas y necesarias de rango constitucional con miras a las elecciones generales 2021 pasan a los dos periodos legislativos siguientes que coinciden con ambos semestres de 2018. Entre todas las que se consideran, existen aquellas que ameritan de mayor debate y consenso antes de aprobar las mismas, así como sus respectivas leyes de desarrollo, las mismas que comprenden temas tan variados como la bicameralidad, la renuncia al cargo de congresista, la reelección de alcaldes y gobernadores regionales, la prohibición de la reelección indefinida de los congresistas, la renovación por mitades del Congreso, la elegibilidad por voto popular del Defensor del Pueblo, la eliminación del secreto bancario y de la reserva tributaria para las autoridades democráticamente elegidas, la designación por el Congreso de la República de los representantes ante el Parlamento Andino y el incremento del número de congresistas.

4. Consideraciones finales:

- Existe consenso en la necesidad de una reforma electoral y en atender lo urgente de manera prioritaria. Sin embargo, se hace evidente pensar en mecanismos que posibiliten arreglos integrales en el mediano plazo, como un Código Electoral integral, por ejemplo.
- La propuesta de la Comisión de Constitución logró la aprobación de un nuevo calendario electoral y una regulación del tiempo de trámite de las tachas que podría ordenar el proceso electoral. Transparencia hace énfasis en incluir medidas que combatan la sensación de impunidad y mecanismos perniciosos de financiamiento.
- Se hallan coincidencias en torno a la eliminación de los movimientos locales, debido a su misma naturaleza transitoria en detrimento de los partidos políticos, sin embargo, su aplicabilidad en 2018 podría ser un factor que genere cuestionamientos.
- Existen coincidencias cuyos detalles merecen ser trabajados para que sean consideradas en las propuestas a ser aprobadas próximamente: bancarización de los aportes de campaña, medidas para evitar fragmentación política, limitaciones para postular a cargo público a los involucrados en delitos de especial gravedad (terrorismo, narcotráfico, corrupción o violación sexual), intervención dentro de los procesos internos de los partidos, paridad y alternancia de género en las listas electorales, armonización de normas sobre representación política para lograr coherencia y responsabilidad de los partidos en escenarios de irregularidades.
- El tema del financiamiento sigue siendo un tema sensible y donde existen discrepancias mayores, siendo especialmente relevante la inclusión de sanciones políticas para las organizaciones que reciban fondos de fuentes prohibidas. Otros tópicos, como la reelección de cargos a nivel subnacional, serán postergados por criterios de priorización y complejidad.

27 de setiembre de 2017



CADE Mide

CADE Mide es el Monitor de Indicadores de Desarrollo que consta de 21 indicadores seleccionados con el propósito de presentar la situación del Perú y sus objetivos hacia el año 2021 en forma integral y resumida. Entre los indicadores disponibles, se han seleccionado los más pertinentes, consistentes y con actualización periódica, considerando tres pilares: Desarrollo Social, Desarrollo Institucional y Desarrollo Económico (7 indicadores por pilar).

IPAE hace seguimiento y difusión de la evolución del país a través de CADE Mide, aportando así a que el Estado, la comunidad empresarial y la ciudadanía, puedan contribuir oportunamente con propuestas y acciones para que nuestro país avance.

Conoce más de CADE Mide en www.cademide.pe